

## **BAB II**

### **TEORI DAN KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya disamping itu penelitian terdahulu dapat membantu penelitian dalam memposisikan penelitian serta menunjukkan orisinalitas dari penelitian.

Terdapat beberapa penelitian yang sama tentang penagihan pajak aktif terhadap pencairan tunggakan pajak yang telah dipublikasikan. Dari beberapa hasil penelitian terdahulu tersebut masih belum memuaskan atau belum dapat mencapai target yang telah ditetapkan (tidak efektif) dari beberapa Kantor Pelayanan Pajak Pratama.

Penelitian yang dilakukan oleh Rifqiansyah, dkk (2014) menjelaskan bahwa tingkat efektivitas penagihan pajak aktif pada KPP Pratama Malang Utara melalui surat teguran, surat paksa dan SPMP masih kurang efektif. Penagihan aktif melalui surat teguran dari tahun 2011-2013 dinyatakan tidak efektif atau tingkat efektivitas kurang dari 60%. Penagihan pajak melalui surat paksa dari tahun 2011-2013 dinyatakan kurang efektif atau tingkat efektivitas lebih dari 60% dan tingkat penagihan aktif pajak melalui surat perintah melaksanakan penyitaan dari tahun 2011-2013 dinyatakan sudah efektif atau tingkat efektivitas lebih dari 90%. Oleh

karena itu, tindakan penagihan melalui surat teguran dan paksa masih jauh dari target yang telah ditentukan sedangkan melalui surat perintah melaksanakan penyitaan hampir mendekati target yang telah ditentukan.

Sedangkan dalam penelitian Budiman, dkk (2015) menjelaskan bahwa penagihan pajak aktif pada KPP Pratama Bitung tahun 2013-2014 mengalami penurunan tingkat efektivitas penagihan. Tindakan penagihan melalui surat teguran, surat paksa dan surat perintah melaksanakan penyitaan pada tahun 2013 tergolong efektif atau tingkat efektivitas lebih dari 90%. Sedangkan pada tahun 2014 tingkat efektivitas penagihan pajak aktif mengalami penurunan karena tergolong tidak efektif atau tingkat efektivitas kurang dari 60%, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti wajib pajak lalai dalam melunasi utang pajak, tempat tinggal wajib pajak yang sulit dijangkau dan kurangnya penyuluhan yang dilakukan sehingga masih banyak wajib pajak yang mungkin masih kurang memahami.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Definisi dan Unsur Pajak**

Definisi Pajak menurut Undang-Undang Nomor 16 tahun 2009 tentang perubahan ke empat atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1986 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan pada pasal 1 ayat 1 berbunyi pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan

digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sedangkan menurut Soemitro dalam (Mardiasmo, 2016:1) Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksa) dengan tidak mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Iuran dari rakyat untuk negara. Yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
- b. Berdasarkan undang-undang. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- c. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- d. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

## 2. Fungsi Pajak

Pajak merupakan iuran rakyat yang berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara untuk kepentingan umum. Dengan demikian, fungsi pajak dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

a. Fungsi pendanaan (*budgetair*)

Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

b. Fungsi mengatur (*regulerend*)

Pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Contoh:

- 1) Pajak yang tinggi dikenakan terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras.
- 2) Pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang-barang mewah untuk mengurangi gaya hidup konsumtif.

3. Penggolongan Jenis-Jenis Pajak

a. Menurut Golongannya

- 1) *Pajak langsung*, yaitu pajak yang harus dipikul sendiri oleh Wajib Pajak dan tidak dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh : Pajak Penghasilan.
- 2) *Pajak tidak langsung*, yaitu pajak yang pada akhirnya dapat dibebankan atau dilimpahkan kepada orang lain. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai.

b. Menurut Sifatnya

- 1) *Pajak Subjektif*, yaitu pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya, dalam arti memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak. Contoh : Pajak Penghasilan

- 2) *Pajak Objektif*, yaitu pajak yang berpangkal pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri Wajib Pajak. Contoh : Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

c. Menurut Lembaga Pemungutnya

- 1) *Pajak Pusat*, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan digunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contoh: Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, Pajak Bumi dan Bangunan, dan Bea Materai.
- 2) *Pajak Daerah*, yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Pajak daerah terdiri atas:
  - a) Pajak Propinsi, contoh: Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air, Pajak bahan bakar kendaraan bermotor.
  - b) Pajak kabupaten/kota, contoh: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, dan Pajak Penerangan Jalan.

4. Tata Cara Pemungutan Pajak

a. Stelsel Pajak

Pemungutan pajak dapat dilakukan berdasarkan 3 stelsel yaitu:

- 1) Stelsel Nyata (*riel stelsel*) yaitu pengenaan pajak berdasarkan pada objek (penghasilan yang nyata), sehingga pemungutannya baru dapat dilakukan pada akhir tahun pajak, yakni setelah penghasilan yang sesungguhnya diketahui. Kelebihan stelsel ini adalah pajak yang dikenakan lebih realistis. Sedangkan kelemahannya adalah

pajak baru dapat dikenakan pada akhir periode (setelah penghasilan riil diketahui).

- 2) Stelsel Anggaran (*fictieve stelsel*) yaitu Pengenaan pajak didasarkan pada suatu anggapan yang diatur oleh undang-undang. Misalnya, penghasilan suatu tahun dianggap sama dengan tahun sebelumnya, sehingga pada awal tahun pajak sudah dapat ditetapkan besarnya pajak yang terutang untuk tahun pajak berjalan. Kelebihan stelsel ini adalah pajak dapat dibayar selama tahun berjalan, tanpa harus menunggu pada akhir tahun. Sedangkan kelemahannya adalah pajak yang dibayar tidak berdasarkan pada keadaan yang sesungguhnya.
- 3) Stelsel Campuran merupakan kombinasi antara stelsel nyata dan stelsel anggapan. Pada awal tahun, besarnya pajak dihitung berdasarkan suatu anggapan, kemudian pada akhir tahun besarnya pajak disesuaikan dengan keadaan yang sebenarnya. Bila besarnya pajak menurut kenyataan lebih besar dari pada pajak menurut anggapan, maka Wajib Pajak harus menambah. Sebaliknya, jika lebih kecil kelebihannya dapat diminta kembali.

#### b. Asas Pemungutan Pajak

- 1) Asas Domisili (Asas Tempat Tinggal) yaitu Negara berhak mengenakan pajak atas seluruh penghasilan Wajib Pajak yang bertempat tinggal di wilayahnya, baik penghasilan yang berasal

dari dalam maupun dari luar negeri. Asas ini berlaku untuk Wajib Pajak dalam negeri.

- 2) Asas Sumber yaitu Negara berhak mengenakan pajak atas penghasilan yang bersumber di wilayahnya tanpa memperhatikan tempat tinggal Wajib Pajak.
- 3) Asas Kebangsaan yaitu Pengenaan pajak dihubungkan dengan kebangsaan suatu negara. Misalnya pajak bangsa asing di Indonesia dikenakan pada setiap orang yang bukan berkebangsaan Indonesia yang bertempat tinggal di Indonesia. Asas ini berlaku untuk Wajib Pajak luar negeri.

c. Sistem Pemungutan Pajak

- 1) *Official Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan yang memberi wewenang kepada pemerintah (fiskus) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh Wajib Pajak.
- 2) *Self Assessment System* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada Wajib Pajak untuk menentukan sendiri besarnya pajak yang terutang.
- 3) *With Holding System* adalah suatu sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga (bukan fiskus dan bukan wajib pajak yang bersangkutan) untuk menentukan besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

## 5. Jenis-Jenis Penagihan Pajak

### a. Penagihan Pasif

Penagihan pasif adalah penagihan pajak yang dilakukan dengan menerbitkan Surat Tagihan Pajak (STP), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar (SKPKB), Surat Ketetapan Pajak Kurang Bayar Tambahan (SKPKBT), Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan dan Putusan Banding yang menyebabkan pajak terutang lebih besar. Dalam penagihan pasif, fiskus hanya memberitahukan kepada wajib pajak mengenai adanya utang pajak. Apabila dalam jangka waktu satu bulan sejak diterbitkan Surat Tagihan Pajak atau surat lain yang sejenis wajib pajak tidak melunasi utang pajaknya maka fiskus akan melakukan penagihan aktif.

### b. Penagihan Aktif

Penagihan aktif adalah kelanjutan dari penagihan pasif. Dalam penagihan aktif, fiskus berperan aktif sampai dengan tindakan penyitaan dan lelang. Adapun tahap penagihan aktif meliputi Surat Teguran, Surat Paksa, Surat Perintah Melaksanakan Penyitaan dan Pelaksanaan Lelang.

### c. Penagihan Pajak Seketika dan Sekaligus

Penagihan pajak seketika dan sekaligus adalah penagihan pajak yang dilakukan oleh Jurusita Pajak tanpa menunggu tanggal jatuh tempo pembayaran pajak yang meliputi semua jenis pajak, masa pajak dan



tahun pajak. Tujuan penagihan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya utang pajak yang tidak bisa ditagih.

#### 6. Surat Teguran

Surat teguran adalah surat yang diterbitkan oleh pejabat untuk menegur atau memperingatkan penanggung pajak untuk melunasi utang pajak yang diterbitkan 7 (tujuh) hari setelah tanggal jatuh tempo pembayaran utang pajak. Adapun dasar hukum yang mendasari penerbitan surat teguran adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang nomor 19 tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan surat paksa s.t.d.d Undang-Undang nomor 19 tahun 2000.
- b. Peraturan Menteri Keuangan nomor 24/PMK.03/2008 tentang tata cara pelaksanaan penagihan dengan surat paksa dan pelaksanaan penagihan seketika dan sekaligus s.t.d.d. Peraturan Menteri Keuangan nomr 85/PMK.03/2010.
- c. Keputusan Direktur Jendral Pajak nomor KEP-645/PJ./2001 tanggal 4 Oktober 2001 tentang bentuk, jenis, dan kode kartu, formulir, surat dan buku yang digunakan dalam pelaksanaan penagihan pajak dengan surat paksa s.t.d.d. KEP-474/PJ/2002.

Tata cara penerbitan surat teguran dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Dalam hal wajib pajak menyetujui seluruh jumlah wajib pajak yang masih harus dibayar dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan (PAHP) atau pembahasan akhir hasil verifikasi (PAHV), kepada wajib pajak

disampaikan surat teguran setelah 7 hari sejak saat jatuh tempo pelunasan.

- b. Dalam hal wajib pajak tidak menyetujui sebagian atau seluruh jumlah wajib pajak yang masih harus dibayar dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan atau pembahasan akhir hasil verifikasi, dan wajib pajak tidak mengajukan keberatan atas surat ketetapan kurang bayar atau surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan, kepada wajib pajak disampaikan surat teguran setelah 7 hari sejak saat jatuh tempo pengajuan keberatan.
- c. Dalam hal ini wajib pajak mencabut pengajuan keberatan atas surat ketetapan pajak kurang bayar atau surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan setelah tanggal jatuh tempo pelunasan tetapi sebelum tanggal diterima surat pemberitahuan untuk hadir oleh wajib pajak, kepada wajib pajak disampaikan surat teguran setelah 7 hari sejak tanggal pencabutan pengajuan keberatan tersebut.
- d. Dalam hal ini wajib pajak tidak menyetujui sebagian atau seluruh jumlah pajak yang masih harus dibayar dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan atau pembahasan akhir hasil verifikasi dan wajib pajak tidak mengajukan permohonan banding atas keputusan keberatan sehubungan dengan surat ketetapan pajak kurang bayar atau surat ketetapan pajak kurang bayar tambahan, kepada wajib pajak disampaikan surat teguran setelah 7 hari sejak saat jatuh tempo pengajuan banding.

- e. Dalam hal ini wajib pajak tidak menyetujui sebagian atau seluruh jumlah pajak yang masih harus dibayar dalam pembahasan akhir hasil pemeriksaan atau pembahasan akhir hasil verifikasi dan wajib pajak mengajukan permohonan banding atas keputusan keberatan sehubungan dengan surat ketetapan pajak kurang bayar eksekutorial serta memberi kedudukan hukum yang sama dengan *grosse akte* yaitu putusan pengadilan perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sebelum surat teguran diberitahukan kepada Wajib Pajak, maka Kepala Seksi Penagihan harus meneliti dan memaraf kemudian menyerahkan konsep surat teguran kepada Kepala Kantor Pelayanan Pajak. Setelah Kepala Kantor menyetujui dan menandatangani surat teguran, selanjutnya Kepala Seksi Penagihan menugaskan Jurusita Pajak untuk menatausahakan dan mengirimkan surat teguran kepada Wajib Pajak. Adapun cara penyampaian surat teguran dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Secara langsung
- b. Melalui POS
- c. Melalui perusahaan jasa ekspedisi atau jasa kurir dengan bukti pengiriman surat.

#### 7. Surat Paksa

Surat paksa adalah surat perintah membayar utang pajak dan biaya penagihan pajak. Surat paksa mempunyai kekuatan aksekutorial dan

kedudukan hukum yang sama dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Adapun dasar hukum yang mendasari pemberitahuan surat paksa adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang nomor 19 tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan surat paksa s.t.d.d Undang-Undang nomor 19 tahun 2000.
- b. Undang-Undang nomor 19 tahun 1997 tentang penagihan pajak dengan surat paksa s.t.d.d Undang-Undang nomor 19 tahun 2000.
- c. Keputusan Direktur Jendral Pajak nomor KEP-645/PJ./2001 tanggal 4 Oktober 2001 tentang bentuk, jenis, dan kode kartu, formulir, surat dan buku yang digunakan dalam pelaksanaan penagihan pajak dengan surat paksa s.t.d.d. KEP-474/PJ/2002.

Surat paksa diterbitkan apabila jumlah utang pajak tidak dilunasi oleh penanggung pajak setelah lewat waktu 21 hari sejak tanggal disampaikan surat teguran, kecuali apabila terhadap penanggung pajak telah diterbitkan surat penagihan seketika dan sekaligus, surat paksa dapat segera diterbitkan tanpa menunggu lewat tenggang waktu 21 hari sejak saat surat teguran diterbitkan.

Surat paksa diberitahukan oleh jurusita pajak dengan pernyataan dan penyerahan salinan surat paksa kepada penanggung pajak. Pemberitahuan surat paksa kepada penanggung pajak tersebut dilaksanakan dengan membacakan isi surat paksa oleh jurusita pajak dan dituangkan dalam berita acara sebagai pernyataan bahwa surat paksa telah diberitahukan.

Dalam hal Penanggung Pajak atau pihak lain menolak untuk menerima surat paksa, maka Jurusita Pajak meninggalkan Surat Paksa yang dimaksud dan mencatat dalam berita acara pemberitahuan surat paksa bahwa Penanggung Pajak tidak mau menerima surat paksa. Dalam hal pemberitahuan surat paksa kepada Wajib Pajak orang pribadi atau badan tidak dapat dilaksanakan karena Jurusita Pajak tidak menjumpai pihak yang dimaksud, maka salinan surat paksa dapat disampaikan melalui aparat pemerintah daerah setempat. Dan dalam hal Penanggung Pajak tidak diketahui tempat tinggalnya, maka surat paksa dapat disampaikan dengan menempelkan salinan surat paksa pada papan pengumuman di kantor pejabat yang menerbitkan dengan mengumumkan melalui media massa atau dengan cara lain.

Mengingat surat paksa mempunyai kekuatan eksekutorial dan kedudukan hukum yang sama dengan *grosse akte*, yaitu putusan pengadilan perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka pemberitahuan kepada penanggung pajak oleh jurusita pajak dilaksanakan dengan cara membacakan isi surat paksa, dan kedua pihak menandatangani berita acara sebagai pernyataan bahwa surat paksa telah diberitahukan. Penerbitan surat paksa dikenakan biaya perjalanan sebesar Rp. 25.000 dan biaya harian Jurusita Pajak sebesar Rp. 25.000 sehingga jumlah biaya pelaksanaan surat paksa sebesar Rp. 50.000.

Setelah melakukan pemberitahuan surat paksa, Jurusita Pajak menyusun, menandatangani dan menyerahkan konsep laporan

pelaksanaan surat paksa kepada kepala seksi penagihan yang kemudian diteliti dan ditandatangani oleh kepala seksi penagihan serta Jurusita Pajak menatausahakan surat paksa, berita acara pelaksanaan surat paksa dan laporan pelaksanaan surat paksa.

#### 8. Wajib Pajak

Wajib pajak adalah orang pribadi atau badan, meliputi pembayaran pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan. Wajib pajak dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu:

- a. Wajib Pajak Orang Pribadi, terdiri dari beberapa kategori yaitu Orang Pribadi (Induk), Hidup Berpisah (HB), Pisah Harta (PH), Memilih Terpisah (MT), dan Warisan Belum Terbagi (WBT).
- b. Wajib Pajak Badan, terdiri dari beberapa kategori yaitu Badan, Joint Operation, Kantor Perwakilan Perusahaan Asing, Bendahara dan Penyelenggara Kegiatan.

#### 9. Pejabat dan Jurusita Pajak

Pejabat adalah pejabat yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Jurusita Pajak, menerbitkan surat perintah penagihan seketika dan sekaligus, surat paksa, surat perintah melaksanakan penyitaan, surat pencabutan sita, pengumuman lelang, surat penentuan harga limit, pembatalan lelang, surat perintah penyanderaan, dan surat lain yang diperlukan untuk penagihan pajak sehubungan dengan penanggung

pajak tidak melunasi sebagian atau seluruh utang pajak menurut undang-undang dan peraturan daerah.

Jurusita adalah pelaksana tindakan penagihan pajak yang meliputi penagihan seketika dan sekaligus, pemberitahuan surat paksa, penyitaan dan penyanderaan. Tugas jurusita pajak yaitu sebagai berikut:

- a. Melaksanakan surat perintah penagihan seketika dan sekaligus.
- b. Memberitahukan surat paksa.
- c. Melaksanakan penyitaan atas barang penanggung pajak berdasarkan surat perintah melaksanakan penyitaan.
- d. Melaksanakan penyanderaan berdasarkan surat perintah penyanderaan.

